

# El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos

*The Brazilian proportional electoral system and its distortions in the representation of its citizens*

*O sistema eleitoral proporcional brasileiro e suas distorções na representação dos cidadãos*

Recibido: Octubre 15 de 2013    Aprobado: Diciembre 11 de 2013

ANA CLAUDIA SANTANO \*

ENEIDA DESIREE SALGADO \*\*

\* Doctora en el programa “Estado de Derecho y Buen Gobierno”, maestra en el programa “Democracia y Buen Gobierno”, ambos por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del Consejo Editorial de la revista “Paraná Eleitoral” del Tribunal Regional Electoral del Estado de Paraná, Brasil y de la editora Ithala, de Brasil; investigadora del Núcleo de Investigaciones Constitucionales – NINC, de la Universidad Federal de Paraná, Brasil y actualmente se encuentra en estancia postdoctoral en la Universidad Católica de Paraná, PUC, Brasil. [anaclaudiasantano@yahoo.com.br](mailto:anaclaudiasantano@yahoo.com.br)

\*\* Post-doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Derecho del Estado por la Universidad Federal de Paraná, Brasil, profesora de Derecho Constitucional y Electoral en diversos programas de grado y posgrado, miembro fundador de la Academia Iberoamericana de Derecho Electoral, investigadora.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo exponer algunos de los problemas verificados en la realidad brasileña acerca de la desproporcionalidad causada por la aplicación distorsionada de criterios de reparto de los escaños en la Cámara Baja entre los estados miembros, provocando efectos notoriamente desfigurados en la representación de las regiones de Brasil, lo que evidencia, por otro lado, la diferencia en el peso de los votos de los ciudadanos de diferentes partes del país. Dichos problemas acaban por macular el sistema proporcional, generando situaciones de difícil explicación para la población, manteniéndose a la vez los graves problemas sociales, al no permitir que se realicen cambios profundos para el desarrollo social del país.

## PALABRAS CLAVE

Desproporcionalidad; representatividad; democracia; sistemas electorales; voto.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to expose some of the problems verified in the Brazilian reality about the disproportional representation caused by the distortional application of distribution criteria of seats between the states members, provoking effects clearly deformed in the regional representation in Brazil, what evidences the difference of citizen's vote weight in the several areas of the country. These problems affect the proportional system, creating situations which are not simple to explain to the voters, who see their vote being "over" considered or the opposite, keeping at the same time some social and economic issues, when is not possible to promote deep changes for social development of the country.

## KEY WORDS

Malapportionment; representation; democracy; electoral systems; vote.

## RESUMO

Este trabalho tem como escopo expor alguns dos problemas identificados na realidade brasileira sobre a desproporcionalidade causada pela aplicação distorcida de critérios de distribuição das cadeiras na Câmara Baixa entre os estados da federação, provocando efeitos notoriamente desfigurados na representação das regiões do Brasil, o que evidencia, por outro lado, a diferença no peso dos votos dos cidadãos de diversas partes do país. Tais problemas terminam ferindo o sistema proporcional, gerando situações de difícil explicação para a população, mantendo-se, por sua vez, os graves problemas sociais, ao não permitir que se realizem mudanças profundas para o desenvolvimento social do país.

## PALAVRAS CHAVE

Desproporcionalidade; representatividade; democracia; sistemas eleitorais; voto.



## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este trabajo es analizar, aunque brevemente debido a sus dimensiones, el complejo problema existente en la distribución de los escaños entre los estados miembros de Brasil, lo que provoca, a la postre, una importante distorsión en la representación de determinadas regiones. El efecto casi que inmediato de ello es la variación entre el peso de los votos entre los ciudadanos brasileños, resultando en un cierto antagonismo entre algunas partes del país que no se adecua al pacto federativo que ha elegido Brasil. Para llegar a los resultados pretendidos, se hizo uso de datos oficiales de los órganos de la justicia electoral brasileña y de otros elaborados por otros académicos que ya trataron del tema, como también se realizó una revisión bibliográfica que permitió confirmar que dicho problema de desproporcionalidad perdura en el tiempo, no habiendo perspectivas para su solución.

En este trabajo será expuesta únicamente la desproporcionalidad en la distribución de los escaños que conforman la Cámara Baja entre los estados de Brasil, restando afuera cuestiones paralelas, aunque no menos importantes, como el impacto de dicha desproporcionalidad en el sistema de partidos. Aun así, debido a su relevancia, los estudios sobre la desproporcionalidad deben profundizarse, considerando que son escasos o poco actualizados. Aquí, por lo tanto, la provocación para que la academia no abandone el tema.

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación es una función propia del Estado, una representación institucional. Sus problemas dan inicio cuando el crecimiento de la complejidad de la sociedad provoca la ampliación de la base electoral con el aporte de cada vez más demandas, lo que dificulta notoriamente la relación representante-representado (Barbera, 2008, 859).

Si se atribuye al Parlamento la condición de institución que reúne y debate los conflictos sociales existentes, es necesario que haya un procedimiento electoral que posibilite la conversión de votos habidos en escaños, eligiendo los componentes de dicha institución a partir de su fuerza social. Es sabido que no hay fórmulas electorales perfectas, capaces de reflejar exactamente la cantidad de votos en los electos, principalmen-

te considerando las grandes poblaciones que son comunes en el mundo contemporáneo. Asimismo, las fórmulas electorales provocan en mayor o menor grado una distorsión del resultado entre el número de electores y el número de sus representantes por diversas razones, sea por cuestiones de gobernabilidad, sea de pura reducción de la complejidad social (Giusti Tavares, 1995, 193).<sup>1</sup> De esta forma, si dicha conversión de la fuerza social en fuerza parlamentaria se ve alterada, dicha institución tendrá dificultades para cumplir sus funciones<sup>2</sup> ya que parte de los intereses sociales habrán quedado marginalizados o subrepresentados (Castillo, 1978, 153). Un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Así, la democracia es un sistema político que se caracteriza por su disposición a satisfacer a todos los ciudadanos de manera completa o casi completa. (Dahl, 2002, 13) pero, por otro lado, la democracia también supone un gobierno de la mayoría, con base en el principio “una persona, un voto”, contándose un voto como realmente uno. (Reynoso, 2002, 55). Para Ronald Dworkin, la democracia no se identifica con el principio mayoritario, sino que le atribuye otro sentido, relacionándolo con el trato de todos los ciudadanos con igual consideración y respeto, a partir de la estructura, de la composición y de las prácticas de las instituciones políticas. Esta igual consideración y respeto es lo que da legitimidad a las decisiones colectivas tomadas por el principio mayoritario, y no por el apoyo de la mayoría de los ciudadanos o de los representantes. A todo ello, Dworkin llama democracia constitucional (Dworkin, 1996, 17).

En la concepción individualista de representación, cuantos más individuos haya en la sociedad, más se pierde de vista quién está siendo efectivamente representado. En ese contexto, el elector particular se vuelve menos individuo, porque si vota identificándose con una clase o un gru-

---

1 Muchas veces dichas distorsiones, aunque justificadas por razones que quizás pudieran servir de soporte, acaban por favorecer a los partidos mayoritarios. Véase Holgado González, 2006, 2692-2693.

2 En la concepción de Kelsen “la función representativa es ejercida por un parlamento electo por el pueblo, y las funciones administrativas y judiciales igualmente elegidos por un electorado”. (Kelsen: 1992, 283). Así, “un gobierno sólo es ‘representativo’ porque y en la medida en la que sus funcionarios, durante la ocupación del poder, reflejan la voluntad del electorado y son responsables para con ese”.

po, no es porque el voto es particular que él puede ser considerado como algo individual. Cuanto más individuos existan para ser representados en las instituciones, el propio término “representatividad” va perdiendo su primer sentido ante la realidad (Sartori, 2005, 271-272).

Al considerar estos razonamientos, es claro que existe una relación directa entre la representación y la participación política, porque en realidad, la representación es una manera de participación y del involucramiento de los ciudadanos en las instituciones estatales y en el proceso de toma de decisiones (Bastida Freijedo, 1987, 210; Presno Linera, 2000, 27-28). La representación política está bastante condicionada a la estructura legislativa (unicameral o bicameral), y a la forma de distribución de escaños entre los distritos, es decir, o de manera territorial (como dispone el federalismo) o de manera demográfica (que suele ser indicado como el que corresponde más al principio democrático) (Reynoso, 2002, 57).

### **LA DESPROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN: EL CASO BRASILEÑO**

Por otro lado, la noción de representatividad también involucra la idea de un mandato, que es designado a personas que integrarán las estructuras del Poder Público como portavoces del pueblo. Así, para que haya una real correspondencia de la voz del pueblo y las actitudes tomadas por dichos representantes, debe existir una proporcionalidad entre estos dos elementos.

Las instituciones deben reflejar la realidad social, o sea, tener una representatividad que sea proporcional tanto en el número de personas a ser representadas, como en la intención del votante que ha delegado los poderes de su representación para el destinatario de su voto. Aquí reside la legitimidad democrática, una vez que el poder viene del “demos”, del consenso verificado y no presunto de los ciudadanos (Sartori: 2005, 30). Con ello, la democracia representativa pide una percepción de igual valor social de todos sus miembros, teniendo tres direcciones: la primera la de mandato, la segunda la de representatividad, de semejanza, de similitud entre sociedad y Estado, y la tercera la de responsabilidad. (Sartori, 2005, 264).<sup>3</sup>

---

3 Josep M. Vallés y Agustí Bosch entienden que la representación emana “de individuos <<libres e iguales>>, cuya decisión racional selecciona por medio de elecciones a los gobernantes encargados de perseguir el interés general”. (Vallés, Bosch: 1997, 18).

En el caso brasileño se entiende que hay un problema de desproporcionalidad en la representatividad entre la población de los estados federados, si se considera que en su acepción territorial existen diversos estados que están sobrerrepresentados, mientras existen otros que se encuentran subrepresentados. Eso, muchas veces, es atribuido a lo que la doctrina denomina de *malapportionment*, o en otros términos, que se puede encontrar en la literatura, malaporcionamiento o sobrerrepresentación distrital.<sup>4</sup>

El *malapportionment* se refiere a la diferencia existente entre el porcentaje de electores de un determinado distrito y la cantidad de escaños que se asignan al mismo. (Reynoso, 2001, 167). Si se toma en cuenta el caso de Brasil, de los 140.646.446 electores en 2012 y el total de escaños a ser electos en la Cámara Baja (513), habría un escaño para cada 274.164 electores. Existen estados en Brasil como se verá con más detenimiento que tienen aproximadamente este número de habitantes, lo que significaría decir que deberían elegir a un solo diputado. Sin embargo, el criterio de Dahl referente a la igualdad de voto no es posible de aplicar *ipsis literis* en la práctica, terminando por construirse un sistema de premios y castigos. Todos los sistemas electorales producen algún tipo de distorsión, que en alguna medida resultan en una sobrerrepresentación distrital, con excepción de los distritos únicos. Aunque una representación estrictamente proporcional, basada en términos poblacionales y de escaños, podría ser un criterio más democrático, no es menos verdad que es una tarea un tanto imposible, si consideramos el tamaño de Brasil y su electorado disperso (Reynoso, 2001, 56; Nohlen, 2011, 168-169).

Existen estudios sobre dicha desproporcionalidad en la representación política brasileña, que atribuyen al *malapportionment* las consecuencias negativas sobre la gobernabilidad y las distorsiones entre los representantes y los representados (Cavalcante, Turgeon, 2012, 2-3). En este sentido, el *malapportionment* generalmente es visto como una patología, más que una solución para eventuales desigualdades sociales y económicas, en países con la magnitud de Brasil (Reynoso, 2002, 56). Los estudios que se ocuparon de analizar el tema describen que dichos desequilibrios en la representación brasileña son históricos, pues vienen desde la época del

---

4 Reynoso atribuye al término la traducción de “sobrerrepresentación distrital”, una vez que el neologismo no ayuda entender la verdadera noción de la palabra. Con todo, el “malaporcionamiento” también se ha vuelto común en los trabajos sobre el tema. Cfr. Reynoso, 2002, 55.

Imperio, siguen en las Constituciones de 1934, 1946, 1969 y 1988, siendo esta última frecuentemente señalada como la que perpetúa tajantemente dicha desproporcionalidad, al mantener en el ordenamiento un número mínimo y máximo de diputados a cada estado de la federación (Tavares, 1995, 196; Bohn, 2006, 194-196).

Así, no es difícil entender la razón por la cual Samuels y Snyder afirmaron que Brasil es uno de los países con mayor nivel de desproporcionalidad de América Latina. (2001, 652-653).<sup>5</sup>

## **EL SISTEMA ELECTORAL PROPORCIONAL APLICADO EN BRASIL, CONSIDERACIONES GENERALES**

Brasil ha adoptado el sistema mayoritario con doble vuelta para las elecciones de presidente de la república, vicepresidente, gobernador de Estado (en este caso, estado miembro) y su vice, alcaldes (en los municipios) y su vice. Además, para el cargo de senador de la república se aplica el sistema mayoritario con mayoría simple.<sup>6</sup> Por otro lado, el sistema proporcional fue instituido para las elecciones de diputados estatales (miembros de las Asambleas legislativas de los estados miembros) y de la Cámara de Diputados Federales, o Cámara Baja, y de concejales (en portugués “vereadores”) en los municipios.

El sistema proporcional brasileño sigue muchos otros modelos utilizados por otros países. Existe el empleo de un cociente electoral como un umbral que determina cuáles son los partidos que acceden al reparto de los escaños (también conocido como la cuota Hare), para enseguida calcular el cociente partidario, responsable de determinar la cantidad

---

5 Aquí cabe una observación: aunque los autores hayan llegado a conclusiones muy claras, en la perspectiva comparada que ellos proponen en su trabajo, al menos para el caso brasileño, existen algunos factores que no fueron tenidos en cuenta para una conclusión sobre su desproporcionalidad. Aun así, sus resultados se aproximan mucho a la realidad.

6 En la redemocratización de Brasil, se nota que se adoptó la lección de Duverger, que aduce que “el primer efecto de la representación proporcional es, pues, impedir cualquier evolución hacia el bipartidismo: se puede considerar, a ese respecto, un freno poderoso”. (Duverger: 1967, 283). Para el autor, “los diputados representan sus electores no como un mandatario que representa un mandato, pero como una fotografía representa un paisaje, un retrato, un modelo” (Duverger: 1967, 387-408), o al menos así debería ser.



de escaños que serán destinados para cada partido, de acuerdo con los votos obtenidos por ellos.

El primer paso para la aplicación de las reglas de las elecciones proporcionales es definir cuáles son los votos que basarán el cálculo del cociente electoral, desestimando los votos blancos y nulos del total habido en las urnas. El número de votos válidos (resultado de dicha sustracción) es dividido por el número de escaños que se disputan, siendo el resultado de esta operación el cociente electoral, según el art. 106 del Código Electoral (Nicolau, 2007; Saisi, 2007).

Enseguida, los votos de cada partido son divididos por el cociente electoral, y el resultado es el cociente partidario, que determina la cantidad de escaños destinados a cada uno de ellos. Se desprecia las fracciones de números obtenidos en un primer momento, siendo reconsiderados en el cálculo de las “sobras” de los escaños. Así, los escaños destinados para cada partido serán ocupados por los candidatos más votados por dicha organización (Art. 107, Código Electoral; Saisi, 2007).

Cabe resaltar que las sobras de escaños son distribuidas por medio de la fórmula D’Hondt. El total de votos de cada partido o coalición es dividido por el número de escaños que dicho partido ya haya obtenido, más uno. Dicha fórmula innegablemente favorece a los partidos que obtuvieron más votos, ya que las organizaciones con las mayores medias de votación reciben más escaños, justamente aquellos que no fueron distribuidos en la primera etapa. (Soares, Lorenço, 2004).

La cuestión es verificar el grado de exactitud entre la voluntad de la nación y la voluntad del parlamentario, considerando que existen dos deformaciones de opinión, una en el porcentual del sufragio comparado con el porcentual de escaños en el parlamento; y otra, que es más grave, referente a la variación entre la distribución de los sufragios y la verdadera naturaleza de opinión, ya que el sufragio no refleja una opinión pública propiamente dicha, sino el medio de expresar dicha opinión, que acaba deformándola. (Duverger, 1967, 407).

Como es sabido, el sistema proporcional tiene como ventaja la garantía que se ofrece a las minorías en contra de los abusos de las mayorías. Sin embargo, puede generar inestabilidad del gobierno, gobiernos de coalición con poca fidelidad en los acuerdos políticos, o aun la diso-



lución de la responsabilidad de los parlamentarios ante el electorado. (Bobbio, 1992, 1176).

## **LAS DISTORSIONES PRODUCIDAS POR EL SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEÑO**

La aplicación de cocientes electorales y partidarios para la distribución de los escaños por sí sola genera distorsiones. Sin embargo, no es la única razón para los problemas de desproporcionalidad en el sistema brasileño. Una de las principales causas señaladas por la literatura es la que se refiere a la regla constante en la Constitución Federal de 1988, que establece un número mínimo y máximo de representantes por cada estado de la federación (Art. 45, Constitución Federal; Tavares, 1995, 194), conjuntamente con la no revisión periódica del número de representantes de cada circunscripción electoral en la Cámara Baja. Dichos elementos conjugados provocan una fuerte desproporcionalidad en la representación territorial.

La evolución histórico-jurídica de la regla del “mínimo-máximo” dio inicio en 1977, bajo el gobierno autoritario-militar de 1964. La enmienda constitucional n° 8 había establecido un número mínimo de seis y máximo de cincuenta y cinco diputados federales por estado. Dicha enmienda garantizó aun que cada territorio constante en Brasil, que correspondían a espacios federales que no formaban, jurídicamente, un estado miembro, tuviera dos diputados en la Cámara Baja. A su vez, la enmienda n° 22 de 1982 ha cambiado dichos límites, aumentándolos de seis para ocho el mínimo, y de cincuenta y cinco para sesenta el máximo de diputados por estado miembro. Dicha alteración también alcanzó a los territorios mencionados que, de los dos diputados de antes, pasaron a tener cuatro. La regla actual fue establecida por la Constitución de 1988, que ha aumentado el máximo de diputados por estado para setenta, manteniendo el número mínimo (Soares, Lourenço, 2004).

Además, no se produjo directamente una separación y delimitación de distritos electorales, una vez que ya existían los estados federados<sup>7</sup> ya se-

---

7 La división de las circunscripciones electorales coincide con los estados miembros, debido al art. 86 del Código Electoral (Ley 4737/65).

parados desde la época del Brasil colonia con las capitanías hereditarias y el posterior proceso de creación de dichos espacios territoriales.<sup>8</sup>

Siendo una federación, Brasil se encuentra dentro de una problemática muy seria en lo que se refiere a la representación política. El sistema federal enfatiza la representación territorial, al garantizar una cierta autonomía política a las subunidades nacionales y al incorporar la representación de dichas subunidades en el poder central. Con ello, hay una dualidad en la representación política de las federaciones y un dilema: volver a las regiones políticamente más iguales, o volver a todos los ciudadanos más iguales. (Soares, Lourenço, 2004). Claro está que si el federalismo es algo relevante y que debe ser priorizado en la estructura del Estado brasileño, siendo los estados unidades territoriales, no se permite que exista una representación estrictamente proporcional basada en el criterio demográfico. El federalismo, en este caso, sería un freno al poder de la mayoría, en una expresión del principio consensualista<sup>9</sup> (Lijphart, 1999, 20).<sup>10</sup>

---

8 En primer lugar, para realizar elecciones, fue necesario que se establecieran distritos o circunscripciones, agrupando ciudadanos y designando a cada territorio un determinado número de escaños. Ello hizo que “algunos electores pueden estar <<mejor representados>> que otros, según sea el distrito donde residen y ejercen su derecho al voto”. (Vallés, Bosch: 1997, 122).

9 La palabra original encontrada es “consociativa”, pero no fue posible encontrar una traducción directa para dicho término, obligando las autoras a elegir algo cercano, como la idea de consenso.

10 Es sabido que el federalismo brasileño es peculiar si es comparado con otros países, como los Estados Unidos. La federación se originó desde la unión de las provincias (los actuales estados miembros, con sus mismas dimensiones) que formaron los Estados Unidos de Brasil. Sin embargo, su funcionamiento está lejos de ser como determinaba el pacto federativo. Con la promulgación de sucesivas constituciones, poco a poco se fueron quitando potestades a los estados miembros y centrándolas en el gobierno federal. La Constitución de 1988 actualmente vigente deja poco margen de autogobierno y regulación para los estados miembros, aunque todavía detentan algo de competencias. Lo que sí es cierto es que los estados miembros son muy dependientes del gobierno central. La fuerte dependencia fiscal que los estados tienen de los recursos económicos venidos desde el pago de impuestos al gobierno central, hace que ellos estén considerablemente sumisos a las políticas venidas desde esta gigante máquina, lo que impide significativamente el desarrollo de dichos entes de la federación. Es importante destacar que la Constitución de 1988 confiere a los estados miembros autonomía, y no soberanía, conforme al art. 18.

Ante el dilema de tener que elegir entre la proporcionalidad demográfica y la territorial, es justamente aquí que la desproporcionalidad del sistema brasileño se hace notar, ya que sólo entran en la distribución de escaños los partidos o coaliciones que alcancen el cociente partidario igual o mayor que uno. Caso contrario, aunque dicho partido tenga un candidato con una expresiva votación individual, dicho partido no va a elegir ningún parlamentario (Saisi, 2007). Ante eso, se hace evidente que tanto el cociente electoral, como el partidario cambian de estado a estado. No hay un criterio – o un umbral – uniforme para todo el territorio brasileño.<sup>11</sup>

El establecimiento de un número mínimo y máximo de representantes por la Constitución es tenido como el mayor responsable de los efectos dañinos del sistema proporcional, una vez que, al contrario de compensar el alejamiento entre niveles económicos y sociales de las regiones de Brasil, acaba por provocar una importante distorsión entre ellas, generando a la postre diferentes pesos entre los votos, lo que viola el principio de “*one man, one vote*” (Nicolau, 1997) y manteniendo dichas diferencias de desarrollo entre las partes afectadas del país (Reynoso, 2001, 169).

En lo que se refiere a la ausencia de revisión periódica del número de representantes de cada estado en relación con su población actual, el último censo realizado fue en 1993, aunque el Tribunal Superior Electoral<sup>12</sup> ya haya intentado actualizar los datos otras veces, como ocurrió en 2012 y que, debido a presiones de los estados que perderían diputados, no se llevó a cabo al final. De esa manera, el Tribunal Superior Electoral nada más hace que aprobar resoluciones, sin que exista una alteración en el número

---

11 Considerando la multiplicidad de cocientes electorales, termina por surgir lo que se llama de valor absoluto, o el coste absoluto, en votos de cada candidato a diputado federal, que disminuye más de lo proporcional a la disminución del número de votos válidos, incluidos los votos en blanco, en el estado. Dicha evidencia explica por qué hay empresarios de São Paulo, por ejemplo, que prefieren apoyar económicamente a los candidatos en las elecciones de los estados menos poblados, una vez que su apoyo les costará menos en comparación con los candidatos de su propio estado (Nicolau, 1996, 197-213). Existen diversos estudios sobre lo que se llama sesgo partidario, que es el desequilibrio entre el “costo” de votos en estados federados distintos para que un mismo partido logre escaños. En este sentido, cfr. Tavares, 1995; Reynoso, 2002; Cavalcante e Turgeon, 2012).

12 El TSE, o Tribunal Superior Electoral, es el órgano máximo de la justicia administrativa electoral de Brasil. Es responsable de organizar las elecciones, coordinarlas y aplicar la legislación electoral. También tiene potestades jurisdiccionales, siendo una justicia especializada aparte de la común.

de diputados, algo que, para parte de la doctrina, es positivo, ya que se entiende que dicha tarea debería permanecer con el Parlamento, y no con un órgano del Poder Judicial (Teixeira da Mata, 2001, 5)<sup>13</sup>

Otro punto de extrema relevancia en el análisis es que, antes de la redemocratización, en Brasil había muchos territorios que no eran jurídicamente estados federados. Empero, a partir de los ochenta, se produjo la transformación de estos territorios en estados miembros, ya con el reconocimiento constitucional correspondiente. En 1962, el estado de Acre (extremo norte del país) ha dejado su condición de territorio para volverse un estado federado; en 1979 fue creado el estado de Mato Grosso do Sul, a partir del desmembramiento del estado de Mato Grosso, en el centro. En los ochenta, fueron integrados otros cuatro nuevos estados: el territorio de Rondônia (también extremo norte) se ha vuelto estado en 1981; por cuenta de la Constitución de 1988, Roraima y Amapá (junto con Rondônia en el extremo norte) también fueron transformados en estados, igual que el estado de Tocantins, con la división del estado de Goiás (centro del país) (Soares, Lourenço, 2004).

La creación de nuevos estados frecuentemente es motivada por ventajas políticas y económicas concedidas a las localidades que se vuelven estados, sobre todo en regiones menos pobladas y más pobres, fuera de las ventajas fiscales como la institución de impuestos propios de los estados, la estructura completa de la administración pública que debe representar una importante cantidad de recursos económicos. Además de sus representantes a nivel estatal y local, son más de ocho diputados federales mínimo y 3 senadores, que se traducen en la práctica como un equipo para lograr más subvenciones del gobierno federal dentro de las instituciones (Tavares, 1995, 205). La lógica se vuelve aún más nefasta si se piensa que, cuanto más pobre es la región, mayores son los incentivos para volverse un estado, una vez que apenas hay obstáculos para ello. Cabe resaltar que la Constitución de 1988 condiciona la creación de

---

13 Dicha ausencia de revisión poblacional y la proporción de escaños es señalada como la responsable de producir distorsiones que carecen de una explicación lógica, como el hecho de que el estado de Pará, que tiene una población mayor que la población de Maranhão, tiene un diputado menos, y el estado de Santa Catarina, con una población superior a la del estado de Goiás, también tiene un diputado menos en la Cámara (Rabat, Cassiano, 1997).

nuevos estados únicamente a elementos políticos, no habiendo ningún criterio demográfico o económico.<sup>14</sup>

Dicho escenario, considerado junto con el límite constitucional de representantes por estado fijado por la Carta Magna, hace que cinco de estos seis estados estén sobrerrepresentados en la Cámara Baja, mientras que los estados más populosos se hallan subrepresentados, con una cantidad de diputados muy inferior al tenido como necesario para representarlos proporcionalmente.

Traducida en números dicha desproporcionalidad, se tiene que en estados con poca población, como es el caso de Amazonas y Acre, eligen a ocho diputados federales como mínimo, mientras que São Paulo, el estado con la mayor población de Brasil, tiene solamente setenta representantes, quedándose subrepresentado en la Cámara Baja (Nicolau, 1997). Dicha desproporción en la representación política de los ciudadanos produce efectos poco adecuados para una democracia tan joven como la brasileña. El peso de los votos de los ciudadanos que viven en los estados menos poblados es mayor que el peso de los votos de los ciudadanos que viven en estados con más habitantes. En términos porcentuales, São Paulo, con 22% de la población total del Brasil, necesitaría tener 22% del total de los 513 escaños de la Cámara de Diputados, que son, o sea, necesitaría de 113 diputados en lugar de los 70 que tiene actualmente. Por otro lado, el estado de Roraima, que tiene 0,16% del total de la población de Brasil, elegiría únicamente a un diputado, y no a los ocho actuales, conforme determinación constitucional. Transfiriendo esto para los datos referentes a las elecciones de 2010, el estado de São Paulo necesitaría alrededor de 280.000 votos para elegir un diputado, mientras que en Roraima serían necesarios únicamente 21.000 o menos votos para elegir un diputado a la Cámara Baja (Soares, Lourenço, 2004, Cavalcante, Turgeon, 2012, 5). Se podría mencionar el caso de los votos válidos en el estado de Amapá, con un electorado total de 213.000 votantes, serían insuficientes para elegir un

---

14 El último intento de crear estados en Brasil ocurrió en 2011, por medio de un plebiscito que objetivaba dividir al estado de Pará (norte de Brasil) en tres estados: Pará, Carajás y Tapajós. Más de 66% del electorado ha votado en contra de dicha separación, muy probablemente influida por la fuerte campaña realizada principalmente en los medios y en las redes sociales del alto coste de eso, sin un fin necesario que pudiera justificarlo. Nuevamente, cabe destacar que el norte de Brasil es una de las regiones que más sufren con las desigualdades económicas y sociales.

único diputado en los estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná y São Paulo. Cabe destacar nuevamente que el estado de Amapá elige actualmente ocho diputados a la Cámara de Diputados.

La ausencia de una revisión periódica del número de representantes de cada circunscripción electoral en la Cámara Baja también colabora sobremanera a este resultado distorsionado, ya que comúnmente existen alteraciones debido al desplazamiento interno de la población en el país o derivadas de diferentes patrones regionales de crecimiento poblacional. Eso hace que algunas partes del país sigan estando sobrerrepresentadas y otras subrepresentadas, lo cual agudiza la condición anteriormente mencionada (Nicolau, 1997).

El aumento artificial de la representación política de algunas regiones de Brasil se refleja en otros aspectos, como puede ser una de las causas de la no realización de las reformas sociales necesarias en Brasil. Es un hecho que existen regiones donde predomina una cultura política antigua, tradicional, que puede ser identificada por los grandes latifundistas, coronales, y otros patrones clientelares poco republicanos. Sin embargo, el sistema electoral aplicado tampoco colabora para mejorar dicho panorama. Al aumentar el poder político de esta élite dirigente y que coordina dicha cultura política regional por medio de su sobrerrepresentación en la Cámara Baja, la propia actividad legislativa se ve afectada, impidiendo que medidas normativas sean concretadas a favor de un equilibrio de la federación (Nicolau, 1997).

En este sentido, existe la hipótesis de que al representar sobradamente las élites de las regiones más desfavorecidas social y económicamente de Brasil, la Constitución no lo hace para mejorar o mitigar dichas desigualdades. El efecto mediato de ello es la sumisión creciente de los ciudadanos de estas regiones a dichas elites, que nada más desean perpetuarse en el poder sin que ello conlleve un desarrollo en la realidad de aquella parte del país. Como ya se ha dicho, muchas reformas de carácter social fueron directamente bloqueadas por el veto de dichas elites en el Congreso Nacional, para mantener a estos ciudadanos en la misma situación de antes de la redemocratización. Dicha hipótesis es sostenida por Giusti Tavares desde los noventa, pero todavía sigue muy aplicable al día de hoy, toda vez que, pasados más de quince años, la situación de pobreza de dichas regiones permanece o igual o peor que antes (Tavares, 1995, 203).

Ahora bien, hay otro punto de vista más positivo sobre la existencia de esta desproporcionalidad en la representación política en Brasil. La subrepresentación de los estados más poblados y la consecuente sobrerrepresentación de los estados tenidos como menores no sólo no viola los principios de la representación política, sino que también compensa a los estados en “desventaja” por el alto costo para la obtención de escaños en dichas circunscripciones. Sería como un combate a la tiranía de la mayoría sin utilizarse un veto de la minoría. En este sentido, la diferencia de desarrollo social y económico entre los territorios de Brasil justifica dicha desproporcionalidad en la representación. Se entiende que el propio pacto federativo impone la colaboración entre los estados por medio de un acuerdo de las entidades federativas más pobladas y más desarrolladas en ceder parte de su representación a favor de los menos poblados y que necesitan de más influencia en el gobierno central (Nicolau, 1997).

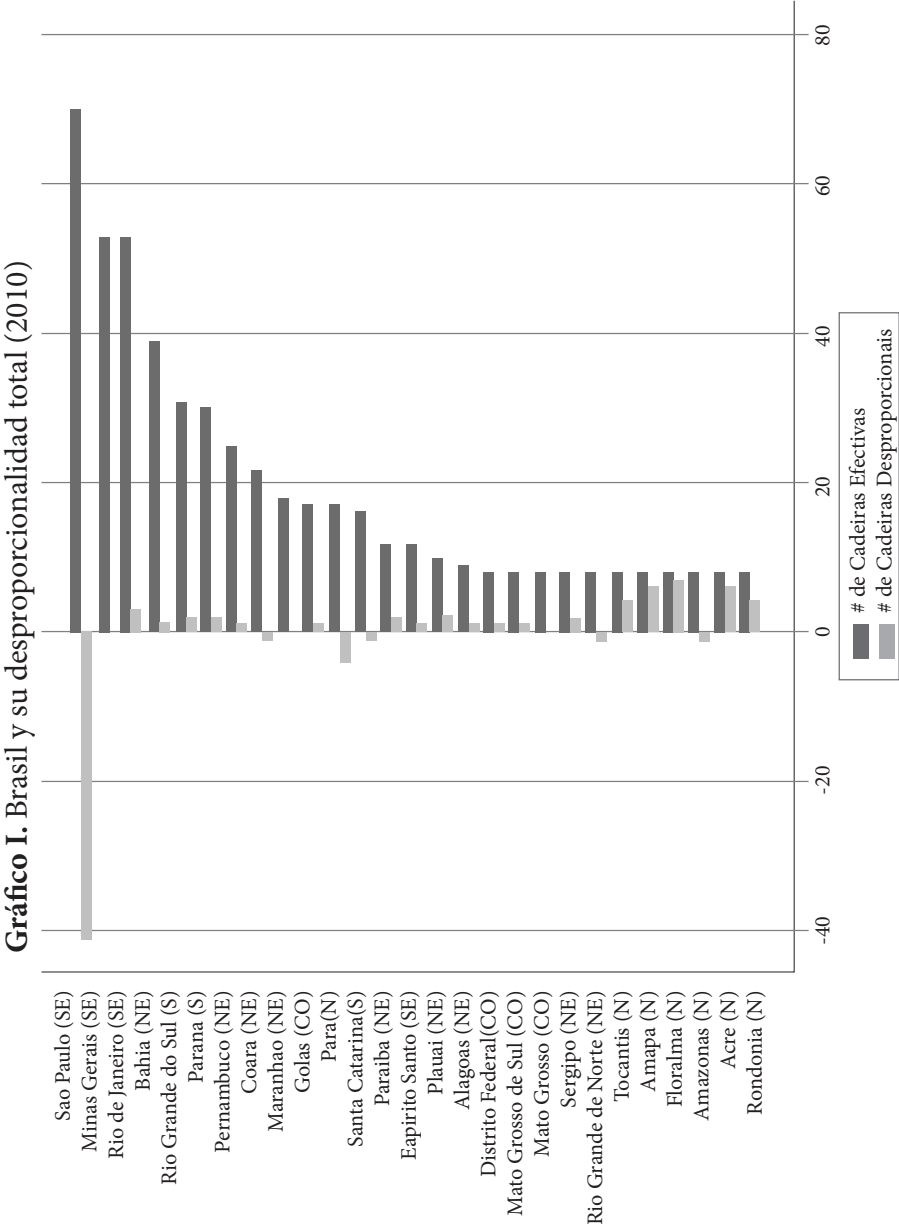
Por otro lado, existen autores que entienden que no hay comprobación de la relación directa entre subrepresentación y desarrollo socioeconómico, sobre todo porque la desproporcionalidad se puede encontrar en todas las regiones de Brasil, en estados de diversos niveles de desarrollo (Cavalcante, Turgeon, 2012, 10).

Asimismo, es perceptible que dicha condición de desproporcionalidad fue tenida en cuenta en el momento de la elaboración del sistema electoral a ser aplicado, y por eso se optó por técnicas como el *malapportionment* (Vallés, Bosch: 1997, 16/122-124). En casos de países federados como Brasil, el bicameralismo tiende a disminuir dicha desproporción en la representación, lo que no ocurre en Brasil, ya que cada estado brasileño elige a tres senadores. El efecto directo de eso es que se termina por agravar aún más la desproporción, una vez que en las regiones norte y noreste hay más estados que en la región sur y sureste, lo que genera, quizás, una “tiranía” de lo que se entiende por “minoría”.

### **EJEMPLOS DE LA DISTORSIÓN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL RESULTANTE DEL SISTEMA PROPORCIONAL**

En términos reales, el Gráfico 1 demuestra la distorsión observada en todos los estados brasileños.





**Fuente:** Cavalcante, Turgeon, 2012, con datos del Tribunal Superior Electoral, p. 6.

El gráfico demuestra que la desproporcionalidad generada en la representación parlamentaria hace que existan regiones significativamente más beneficiadas, en perjuicio de otras, en Brasil. Las regiones más afectadas son el norte y el sureste, que tienen diferencias poblacionales importantes, no estando al menos equitativamente representadas en el parlamento brasileño.

Sin embargo, también es importante evaluar que la proporcionalidad aritmética o progresiva directa tampoco sería factible. Se destacan las bancadas de São Paulo (la mayor del país) y la de Roraima (la menor) a partir de datos de 2006 (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1.** Progresividad aritmética y proporción directa

Região e uf	População (estimativa ibge -1/9/2006)	Proporcionalidade				Progressividade			
		Atual	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Ideal (3)	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Total =513(4)	SP=60 (5)
		P/ ?	P/ 87.348	P/ 50.562	P/ 364.557	P/ 8.390	P/ 6.320	P/ 14.150	P/ 11.420
Brasil	187.018.190	513	307	3.687	499	670	771	514	570
N	15.053.004	65	23	294	38	95	111	73	81
AC	678.233	8	1	13	1	8	10	6	7
AP	617.738	8	1	12	1	8	9	6	7
AM	3.328.599	8	5	65	9	19	22	15	17
PA	7.123.858	17	12	140	19	29	33	22	24
RO	1.565.081	8	2	30	4	13	15	10	11
RR	404.496	8	0	8	1	6	8	5	5
TO	1.334.999	8	2	26	3	12	14	9	10
NE	51.665.510	151	85	1.018	137	221	253	169	188
AL	3.053.978	9	5	60	8	19	21	14	16
BA	13.963.054	39	23	276	38	40	47	31	34
CE	8.228.556	22	14	162	22	31	36	24	26
MA	6.192.313	18	10	122	16	27	31	21	23
PB	3.625.832	12	6	71	9	20	23	16	17
PE	8.511.125	25	14	168	23	31	36	24	27
PI	3.039.105	10	5	60	8	19	21	14	16
RN	3.047.654	8	5	60	8	19	21	14	16
SE	2.003.893	8	3	39	5	15	17	11	13
SE	79.665.370	179	134	1.574	216	181	207	139	154
ES	3.469.639	10	5	68	9	20	23	15	17
MG	19.502.518	53	33	385	53	48	55	37	41
RJ	15.578.792	46	26	308	42	43	49	33	36
SP	41.114.421	70	70	813	112	70	80	54	60
S	27.340.972	77	45	540	74	97	111	74	82

*El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la  
representación de los ciudadanos*

Região e uf	População (estimativa ibge -1/9/2006)	Proporcionalidade				Progressividade			
		Atual	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Ideal (3)	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Total =513(4)	SP=60 (5)
		P/ ?	P/ 87.348	P/ 50.562	P/ 364.557	P/ 8.390	P/ 6.320	P/ 14.150	P/ 11.420
PR	10.399.396	30	17	205	28	35	40	27	30
RS	10.974.530	31	18	217	30	36	41	27	30
SC	5.967.046	16	10	118	16	26	30	20	22
CO	13.293.334	41	20	261	34	76	89	59	65
DF	2.388.636	8	4	47	6	16	19	13	14
GO	5.741.365	17	9	113	15	26	30	20	22
MT	2.862.143	8	4	56	7	18	21	14	15
MS	2.301.190	8	3	45	6	16	19	12	15
Total	187.018.190	513	307	3.687	499	670	771	514	570

**Fuente:** Rocha, 2008, p. 98.

Considerando dichos resultados se tiene que a partir de una proporcionalidad estricta, el estado de São Paulo tendría 112 diputados, mientras que Roraima tendría 1. La cantidad de escaños de los estados que cuentan actualmente con el mínimo constitucional de 8 representantes caería, con excepción de Rio Grande do Norte. Eso representa al menos en teoría un impacto directo en la representación de las minorías, lo que tampoco se puede permitir.

Por otro lado, en una proporcionalidad aritmética, manteniendo el mínimo constitucional, São Paulo tendría 813 diputados, 300 más que el total de escaños en toda la Cámara Baja. Por lo tanto, la desproporcionalidad no es la más ideal, del mismo modo que ocurre con la proporcionalidad pura. Con una bancada de 3.687 diputados, seguramente no sería posible ni siquiera construir alianzas para la toma de decisiones, o para la actividad legislativa rutinaria y el resultado inevitable sería la paralización del país.

Considerando el cálculo del número de representantes del Poder Legislativo por la raíz cúbica de la población, según Lijphart, la Cámara Baja de Brasil debería ser compuesta por 568 diputados. Con todo, cuestiones como el costo de dicha representación ante las desventajas en lo que se refiere a los beneficios extraídos de ellos trae siempre un análisis, un tanto como lo que ocurre en la economía, entre la eficiencia y el mercado, que puede conducir a una conclusión de un régimen político más eficiente, pero menos democrático (Lijphart, 1999, 293-308).

## CONCLUSIÓN

En una democracia que todavía está consolidándose, es natural que exista un cierto recelo de la dominación de una mayoría concentrada en algunas regiones de Brasil, aunque sea una mayoría mucho más ficticia que fáctica. En este punto, es importante evaluar si realmente hay posibilidades de una “tiranía de la mayoría”, una vez que los mayores electorados de Brasil se encuentran en la región sureste, y aunque se produzca una fiel alianza de dichos estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo y Minas Gerais), no se alcanza una mayoría que tendría poder para comportarse así. Por otro lado, tampoco es factible la unión de regiones en perjuicio de otras, si se considera que Brasil tiene un tamaño continental, y que sus diferencias internas todavía conservan un fuerte peso en este sentido (Tavares, 1995, 211).

Lo que sí es cierto es que ha llegado el momento de alterar las reglas vigentes de reparto de escaños entre los estados brasileños, como, por ejemplo, eliminar el mínimo constitucional, aunque se sabe que eso es muy improbable, ya que afecta asuntos de renombrada importancia económica, como cuestiones fiscales resultado de la composición actual de la Cámara Baja. Otra providencia aunque muy polémica en términos de respeto a la diversidad social de Brasil sería adoptar el sistema distrital de votos, que de hecho es uno de los puntos incluidos en la pauta de la eterna reforma política que ocurre en Brasil. Muchos abogan que una nueva división de las circunscripciones electorales podría disminuir dichas distorsiones, causadas por el sistema proporcional. No obstante, hay un temor de que con dicho sistema, se institucionalice la dominación regional de partes del país, realidad que ya integra la cotidianidad de algunos estados. La división en distritos menores podría favorecer aún más la proliferación del caudillismo, algo que en definitiva no es democrático.

Por lo tanto, una de las únicas soluciones que se podría señalar es una reforma constitucional en el número máximo y mínimo de diputados federales. Se adhiere a la idea de que, eliminando el número mínimo, se podría alcanzar algún resultado que favoreciera la proporcionalidad, y disminuyera la sobrerrepresentación de los estados miembros, que actualmente son muy poco poblados, aunque el efecto de dicha medida no sería del todo suficiente como para sanar el problema.

Sin embargo, el tema cobra mucha seriedad, principalmente si se toma en cuenta que ya se verifican algunos puntos de conflicto entre regiones

del país, que por no saber técnicamente la razón de las distorsiones en su representación, terminan fundamentándose en temas poco igualitarios, lo que genera desprecio hacia los ciudadanos del noreste, o rechazo de los ciudadanos del sureste. Un claro ejemplo de discriminación interna entre brasileños, que no es para nada aconsejable en un contexto de Estado social.

Y no menos importante, problemas como la pobreza, la desigualdad social y otros son profundizados siempre que existen problemas de representatividad política en las instituciones públicas y merecen especial atención. Aunque no haya comprobación directa acerca del impacto de la desproporcionalidad sobre la realidad socioeconómica de determinadas regiones, es un hecho que culturas (y por qué no decir familias) poco democráticas permanecen en el poder ayudadas también por las reglas que generan efectos desproporcionales. Empero, como dichos problemas son enfocados de manera distinta, aparentando que están separados de los problemas de coyuntura política, poco o nada se hace en contra de los verdaderos desafíos sociales de Brasil desde la esfera del sistema político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbera, Augusto. La Rappresentanza Politica: un Mito in Declinio? In: *Quaderni Costituzionali*. Anno XXVIII. n° 4. Diciembre. Bologna: Il Mulino, 2008.
- Bastida Freijedo, Francisco J. Derecho de Participación a través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*. año 7. n° 21. sep/dic, 1987.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gian Franco. *Dicionário de Política*. 4. ed., Brasília: UnB, 1992.
- Bohn, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: Soares, Gláucio A.R.; Rennó, Lucio (Org.): *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- Cavalcante, Pedro; Turgeon, Matrieu. Desproporcionalidade da representação legislativa: análise dos efeitos sobre o sistema partidário no Brasil. Trabajo presentado en el 36° encuentro anual de la ANPOCS, 2012. Disponible en << [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8129&Itemid=76](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8129&Itemid=76)>> Acceso en 12.09.2013.
- Dahl, Robert. *La Poliarquía – Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 2002.
- Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. Atual., Saraiva: São Paulo, 2000.
- Del Castillo, Pilar. La Campaña del Referendum Constitucional. In: *Revista de Estudios Políticos*. n° 6., 1978.
- Duverger, Maurice. *Os Partidos Políticos*. 6. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.
- Dworkin, Ronald. *Freedom's Law: The moral reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Holgado González, María. Partidos y Representación Política. In: AA.VV.: *Derecho Constitucional para el Siglo XXI – Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II. Sevilla: Thompson – Aranzadi, 2006.
- Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2. São Paulo: ed. Martins Fontes, 1992.
- Lijphart, Arendt. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Nicolau, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Disponible en <<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=pt&nrm=iso)>>. Acceso en 12.09.2013.

- Nohlen, Dieter: *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*. DF: UNAM, 2011.
- Presno Linera, Miguel Ángel: *Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Rabat, Marcio; Cassiano, Webster. Distribuição das vagas das unidades federativas da Câmara dos Deputados. In: *Cadernos Aslegis*. v. 1. n° 2. Brasília, 1997.
- Reynoso, Diego. ¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad. In: *Republicana Política y Sociedad*. año 1, n° 1, 2002. p. 55-64.
- Reynoso, Diego. Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malapportionamiento. Disponible en: << [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_VIII\\_N1\\_2001/Reynoso.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VIII_N1_2001/Reynoso.pdf)>> Acceso en 12.09.2013.
- Rocha, Claudionor. Representação na Câmara dos Deputados. 2008. Disponible en << <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/ip-2a-edicao/ClaudionorRochamonografiacursoIP2aed.pdf>>> Acceso en 12.09.2013.
- Saisi, Katia. A reforma política e seu impacto no fortalecimento dos partidos políticos: avanço ou retrocesso?. Disponible en <<[http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo\\_72.htm](http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_72.htm)>>. Acceso en 12.09.2013.
- Salgado, Eneida Desirre: *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Forum. 2010.
- Samuels, David; Snyder, Richard. The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective. In: *British Journal of Political Science*. n° 31. Cambridge University Press, 2001. p. 651-671.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza editorial, 2005.
- Sartori, Giovanni. *Teoria Democrática*. Fundo de Cultura Brasil/Portugal, [s.l], 1962.
- Soares, Marcia Miranda; Lourenço, Luiz Claudio. A representação política dos estados na federação brasileira. Disponible en << [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000300008&lng=pt&nrm=iso)>>. Acceso en 12.09.2013.
- Tavares, José Antonio Giusti. Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil. In: *Indicadores económicos*. v. 23, n° 3, Rio Grande do Sul: FEE, 1995.
- Teixeira Da Mata, José Veríssimo. Representação parlamentar dos estados. 2001. Disponible en: << [http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1483/representacao\\_parlamentar\\_mata.pdf?sequence=1](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1483/representacao_parlamentar_mata.pdf?sequence=1)>> Acceso en 12.09.2013.
- Vallés, Josep M.; BOSCH, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.